

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA): CAMBIOS ASOCIADOS AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO – IVA ORIGINADOS EN LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS PERIODOS 2016 AL 2021

SALES TAX (VAT): CHANGES ASSOCIATED TO THE VALUE ADDED TAX –VAT ORIGINATED IN THE TAX REFORMS OF THE PERIODS 2016 TO 2021



Autores:

Álvaro Andrés Osorio Quintero^{*}
William Hernán Martínez Martínez^{**}
Jeimmy Brighth Carolina Sánchez Núñez^{*}

Nombre del Producto

Ensayo- Producto del Seminario de Profundización Disciplinar

Docente:

Jorge Hernán Zuluaga Potes

Universidad Piloto de Colombia

Especialización en Gerencia Tributaria

Bogotá, marzo de 2022

^{*} Contador Público egresado de la Universidad Libre

^{**} Contador Público egresado de la Universidad Agustiniana

ÍNDICE

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	4
DESARROLLO TEMÁTICO	4
Breve historia y conceptualización al Impuesto sobre las Ventas (IVA)	5
Particularidades del Impuesto sobre las ventas en tres reformas tributarias	7
Realidad económica de las familias colombianas	9
CONCLUSIONES	12
REFERENCIAS	13

RESUMEN

El presente ensayo argumentativo tiene como objetivo realizar un breve recorrido a las ultimas reformas tributarias y analizar los impactos sociales y económicos en las familias colombianas asociados directamente con el consumo de bienes y/o servicios que han sido gravados con un Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este impuesto es determinado a partir de las leyes sancionadas por el Congreso de la República luego de los debates correspondientes. Fue creado hace varios años con el fin de contribuir financieramente a la Nación. Sin embargo, se ha percibido una afectación económica en las familias pertenecientes a la clase media y baja en el que se les ha incrementado el costo de vida y su poder adquisitivo se ha restringido de manera significativa, requiriendo cubrir unas necesidades en las que el ahorro, no es una prioridad. Esta situación a su vez ha promovido consecuencias de orden social quizás no muy evidentes de manera inmediata pero que con el paso del tiempo permiten encontrar unas brechas de desigualdad económica en la población colombiana. A partir de este análisis se concluye que en materia tributaria se requiere diseños importantes en los cambios al IVA y que estos empiecen a

representar los intereses de los más vulnerables, permitiendo que sus posibilidades de adquirir y ahorrar simultáneamente no se conviertan en un imposible.

PALABRAS CLAVE

Impuesto sobre las ventas (IVA), economía, reforma tributaria, vulnerabilidad, consumo.

ABSTRACT

The present argumentative essay aims to analyze the social and economic impacts on Colombian families directly associated with the consumption of goods and / or services that have been taxed with a Value Added Tax (VAT). This tax is determined from the laws passed by the Congress of the Republic after the corresponding debates. It was created several years ago in order to contribute financially to the Nation. However, an economic impact has been perceived in families belonging to the middle and lower class in which the cost of living has increased and their purchasing power has been significantly restricted, requiring that they meet needs in which savings, it is not a priority. This situation, in turn, has promoted social consequences, perhaps not immediately evident, but which over time allow finding gaps of economic inequality in the Colombian population. Based on this analysis, it is concluded that in tax matters, designs are required in which changes to VAT begin to represent the most vulnerable allowing your possibilities of acquiring and saving simultaneously not to become impossible.

KEY WORDS:

Sales tax, Value-added Tax (VAT), economy, tax reform, vulnerability, consumption.

INTRODUCCIÓN

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) también conocido como impuesto sobre las ventas, representa en Colombia una de las principales fuentes de ingresos corrientes y que, dentro del presupuesto del país, es un rubro de vital importancia ya que este impuesto representa un recaudo significativo en materia tributaria. Este impuesto se cobra al momento de adquirir un producto, bien o servicio que este gravado con el impuesto a la tarifa que este fijada en la normatividad vigente contenida en ley de la República.

Durante los últimos años, este recaudo ha impactado a las familias colombianas desde tres frentes que se analizarán en este documento: el primero, tiene que ver con el incremento porcentual que se creía que estaría presente mientras se alcanzaba un equilibrio en las finanzas nacionales; el segundo, refiere al constante interés por aumentar el número de productos gravados de consumo cotidiano, aumentando por tanto, el costo de vida; y el tercero, se asocia a cómo se ha visto afectado el nivel adquisitivo y la capacidad de ahorro de la clase media y baja.

Finalmente, es importante señalar que han sido constantes los cambios en la historia reciente de las Reformas Tributarias. Este trabajo pretende reconocer las particularidades de las modificaciones realizadas al IVA en tres de las leyes sancionadas de los últimos 5 años con el fin de analizar cuál ha sido el impacto social y económico en las familias colombianas.

DESARROLLO TEMÁTICO

A continuación, se presenta un recorrido temático en el que se pretende ahondar acerca del tema de interés. Inicialmente se aborda la conceptualización del IVA como figura tributaria en el

que se precisa comprender brevemente su historia; seguidamente se analizan tres reformas tributarias sancionadas en el periodo del 2016 -2021 y finalmente, se realiza una aproximación a la realidad actual de las familias colombianas y el impacto que presenta este impuesto en su cotidianidad.

Breve historia y conceptualización al Impuesto sobre las Ventas (IVA)

La historia del IVA en Colombia se remite al gobierno de Guillermo León Valencia con el Decreto 3288 de 1963 en el que se implementó “a través del Ministerio Público legalmente la obligación del tributo, a los productos y servicios del sector de la manufactura y exportación exceptuando los artículos alimenticios de consumo popular, útiles escolares y fármacos” (Berdejo & Villasmil, 2019).

Progresivamente, se han incluido nuevas sanciones de ley o modificaciones que buscan mantener este tributo vigente con ciertas variaciones, por ejemplo, solo después de 1966 los servicios no tenían gravamen, se incluye el impuesto a la gasolina y al ACPM a través de la sanción de la Ley 444 y Ley 64 de 1967. Durante el gobierno de Alfonso López a partir de Ley 49 de 1975 se amplió la base del IVA, se subieron las tarifas y hubo reclasificación de los productos gravados. Posteriormente el gobierno de Belisario Betancur se establece una tasa única para el IVA del 10%, años más tarde Ernesto Samper Pizano elevó seis puntos porcentuales pasando del 10% al 16%. En los periodos de gobierno de Álvaro Uribe se incluyeron más productos gravados entre estos, algunos frutos secos, el acero, finalmente, el expresidente Juan Manuel Santos excluyó algunos bienes susceptibles de pagar IVA, disminuyó cinco puntos porcentuales a la medicina prepagada dejándola en un 5% y así, se ha ido modificando el

gravamen de acuerdo a las necesidades planteadas por los gobiernos (Lewin, 2006), en los que existen variaciones considerables para la economía colombiana.

Ahora bien, resulta necesario tener en cuenta que el IVA no solo es una medida para el gobierno sobre el recaudo financiero en Colombia, sino que está presente en diferentes países. Este es un impuesto indirecto que recae sobre el consumidor final, quien, frente al Estado no ostenta la calidad de responsable, tal como lo indica Alape (2017) el consumidor como sujeto pasivo “es quien lo asume, lo soporta y las empresas solo cumplen la función de recaudar y pagarlo” (pág. 7).

Así las cosas, al IVA se le atribuyen otras características, entre estas, se puede enunciar que:

- Es real, en la medida que grava específicamente al producto sin tener en cuenta la renta de las personas.
- Es instantáneo, en la medida que se causa en el momento de la compra y venta del bien o servicio gravado con el impuesto.
- Es plurifásico, lo cual significa que se va causando en cada una de las etapas del ciclo económico de un producto “producción, importación y distribución” (Acosta, 2013, pág. 6).

Lo anterior, permite reconocer que las variaciones que ha tenido el IVA son una representación de los cambios políticos que ha tenido el país, bajo unos intereses económicos que si bien, son necesarios para el sostenimiento fiscal también son impactos recurrentes para las sociedades, además por la diferenciación que surge en cada reforma tributaria como se hace evidente en el siguiente apartado.

Particularidades del Impuesto sobre las ventas en tres reformas tributarias

Las reformas tributarias son construidas como una estrategia para mitigar los problemas financieros por los que atraviesa un país. El IVA es considerado como uno de los recursos más significativos para alcanzar dicho propósito (De Cesare, 2008). Como ya se mencionó, los cambios en el marco tributario colombiano han sido innumerables y para efectos de este estudio, se considera pertinente abordar tres reformas tributarias que sancionadas en el siguiente orden:

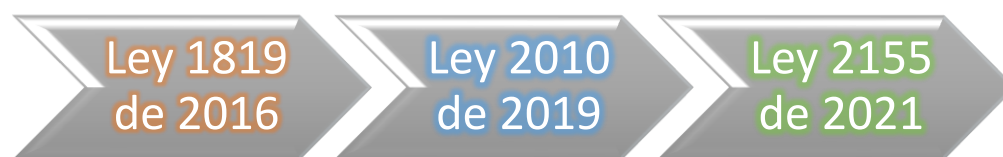


Tabla 1. Esquema de leyes sancionadas entre el periodo 2016 -2021. Elaboración propia

Estas tres reformas han concentrado ciertas modificaciones como los bienes o servicios gravados, exentos o excluidos, variaciones en las tasas, las tarifas, entre otros, impactando a los hogares colombianos. A continuación, en la Tabla 2, se presentan y comparan los cambios principalmente, asociados al IVA y originados en las Reformas Tributarias ya enunciadas. Allí se encuentra la nomenclatura o la referencia de la ley sancionada, el nombre asignado, las modificaciones más relevantes y algunos aspectos prevalentes en esos 5 años:

REFERENCIA	NOMBRE	MODIFICACIONES AL IVA	PREVALENTES
Ley 1819 de 2016	Reforma Tributaria Estructural	Aumento del 16% al 19% ; 5% para nuevos productos de primera necesidad.	La tarifa del IVA se mantiene.
Ley 2010 de 2019	Ley de Crecimiento	Modificación del listado de bienes y servicios excluidos de	

	Económico	IVA en los artículos 424, 426 y 476 de Estatuto Tributario. Compensación del IVA para los hogares más vulnerables. Impuesto al consumo 2% sobre venta de inmuebles de más de 918 millones. Posibilidad de descontar el IVA en compra de bienes de la capital.	Responsables y no responsables del IVA.
Ley 2155 de 2021	Ley de inversión social	Exención especial 3 días sin IVA. Exención transitoria para servicios de hotelería y turismo. Exclusión en la importación de bienes de tráfico postal sin fines comerciales. Extensión a la exclusión en los incentivos de juegos de suerte y azar hasta el 31 de diciembre del 2022.	

Tabla 2. Cambios estructurales del IVA en tres recientes reformas tributarias. Elaboración propia.

En este sentido, es posible analizar que la Ley 1819 expedida el 29 de diciembre del 2016 por el Congreso de la república, representó gran impacto para el consumo en tanto, se incrementó el valor porcentual del IVA, pasando de un 16% a un 19%. Ese ajuste desde el punto de vista económico generó que un colombiano limitara la compra de los bienes y/o servicios gravados debido a que su presupuesto a diferencias del impuesto, no se incrementó.

Ahora bien, en la Ley 2010 de 2019, uno de los aspectos más relevantes tiene que ver con los 3 días sin IVA, con la idea que sean aprovechados por un gran sector de la población, sin embargo, esta presunción que se tiene de las jornadas desconoce la realidad de las familias

colombianas en tanto, promueve la compra de productos con topes de pago muy altos o no cubren bienes o servicios más urgentes y que en efecto, mejorarían la cotidianidad de miles de familias. El impacto económico redunda en relación con la permanente dificultad en el poder adquisitivo y que a pesar de que existe una compensación del IVA para los hogares más vulnerables, la igualdad y la equidad pueden no encontrar respuestas en medidas transitorias como las reformas propuestas.

La ley 2155 de 2021 denominada Ley de inversión social surge tras la fuerte polémica en varios territorios del país debido a las inconformidades presentadas en el anterior proyecto de reforma. Finalizando el año, se sanciona esta Ley en la que la causal fundamental es contrarrestar los efectos de Emergencia Sanitaria a causa del COVID – 19[†], por lo que se continúa con la exención a los días sin IVA, algunos servicios para la reactivación del turismo y entretenimiento. Pese a esto, las medidas diseñadas al momento, no han resarcido la crisis que se acentuó en medio de un confinamiento estricto y que resultó más complejo de sobrellevar para familias de escasos recursos como se presentará en el siguiente apartado.

Realidad económica de las familias colombianas

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Colombia tiene una población total de 48.258.494 habitantes, aunque la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecta que el país podría haber superado los 51.000.000 en el 2021 (CEPAL, 2021). Estas cifras son importantes ya que la pobreza monetaria antes de iniciar la pandemia se encontraba alrededor del 35,7% (DANE, 2020a), y posiblemente en este momento

[†] Enfermedad infecciosa provocada por un virus.

ha sido superada dado que las actividades de producción y distribución fueron reducidas, lo cual disminuyó en la misma proporción la demanda agregada y acentuó la fragilidad financiera, afectando notoriamente la economía colombiana (Rodríguez, 2021). Si bien el efecto que tendría la pandemia en la economía global aún no es claro, algunos autores predicen altas tasas de desempleo, una reducción del consumo, aumento de las deudas, y una no reducción de la desigualdad en el reparto de la riqueza (Sayed y Peng, 2020). De acuerdo con lo anterior, Colombia es un país que podría tener efectos negativos aún más preocupantes, dado que el 72% de su población pertenece a los estratos 1 y 2 (DANE, 2020b).

A pesar de que en la primera década del siglo XXI en los países de la región latinoamericana se redujo la desigualdad y presentaron un comportamiento aceptable en términos de distribución del ingreso, una medición del promedio de la desigualdad en América Latina a través del coeficiente de Gini, indica que este fue del 49,7 hacia el 2017, y que Colombia se encontraba entre los cuatro países con mayor desigualdad de esta región, y del mundo. El más reciente reporte del 2019 indica que Colombia continúa entre los países con mayor desigualdad del mundo, con un coeficiente de Gini de 51,3 el cual viene en ascenso desde el 2017 (Banco Mundial, 2019). Esta situación es aún más marcada entre las regiones, ya que algunas de ellas presentan índices de la desigualdad de ingresos superiores respecto a otras, destacándose desigualdades y brechas de ingreso por departamentos.

Por esta razón es necesario tener en cuenta estos altos índices de desigualdad de ingresos y el bajo poder adquisitivo de los estratos bajos de la población colombiana, con el fin de no afectar a corto y mediano plazo su economía. Esto se podría lograr si se tienen en cuenta aspectos importantes que deben ser considerados en cualquier análisis de tributación óptima, como lo son la suficiencia, eficiencia, progresividad y simplicidad. Para ello, Espitia y

colaboradores (2017) recomiendan que es importante plantearse preguntas puntuales como: ¿Cuál debería ser la principal fuente de recaudo? ¿Qué impuestos deberían considerarse y cuáles descartarse? ¿Con qué criterios y a qué tasas deberían fijarse los impuestos? ¿Cuán simple/compleja debe ser la estructura tributaria? ¿Cuál debería ser la meta de recaudo como proporción del PIB? ¿Cuál sería la estructura institucional que asegure ese recaudo? y, ¿Cuáles deberían ser las principales medidas para asegurarlo?, cuestionamientos necesarios para construir una economía sostenible para toda la población colombiana.

Siguiendo esta línea, se encuentra que Colombia tiene una de las tasas más alta del IVA en Latinoamérica,

con el 19 % Colombia tiene la tercera tasa general más alta del IVA en Latinoamérica, por debajo de Uruguay (22 %) y Argentina (21 %), también está por debajo de países nórdicos como Holanda y Bélgica, e igual que Alemania. Sin embargo, en el caso de los países europeos, estos tienen un ingreso per cápita promedio de 57.186 dólares, un 273% más alto que Colombia, que además tiene un coeficiente de Gini en ingresos 73% superior que el promedio de estos países, por lo tanto, un IVA afecta a la mayoría de la población (Villabona, 2020)

Así las cosas, contar con una tasa elevada del IVA donde los ingresos no son muy representativos, resulta una desigualdad constante en la que la población más vulnerable continúa siendo la más impactada en los procesos tributarios. Y atendiendo a este último punto, se encuentra que con la sanción de la Ley 2010 de 2019, se intenta favorecer a este grupo poblacional con la devolución del IVA, sin embargo, tal como lo plantea Villabona (2020), existen bases de datos deficientes en el Sisbén y en el programa de Familias en Acción y por

ende no se puede garantizar que los recursos se distribuyan de manera adecuada “esto implica que las personas de bajos ingresos que no compraron bienes y servicios con IVA reciben un pequeño monto de dinero por estas devoluciones, pero también personas de bajos ingresos que realizaron compras pagando el IVA, recibirán un menor valor de reintegro del impuesto pagado cuando hicieron sus compras, o podrían no recibir nada”.

Resumiendo lo planteado en este apartado, las familias colombianas han soportado los cambios estructurales de las reformas tributarias que gobierno a gobierno sean generado, aún sin contemplar que, si el 70% de las familias pertenecen a estratos 1 y 2, resulta casi que insostenible que se graven con el IVA productos de primera necesidad o que los alivios tributarios, no cuenten con las herramientas necesarias para garantizar su efectividad. En conjunto, el impacto económico es visible si se tienen en cuenta los detalles ya sustentados, y los impactos sociales vienen estrechamente relacionados porque al no acceder a garantías se encuentran más familias sumadas en pobreza y con pocas oportunidades que se traducen en un país poco equitativo en todos los escenarios.

CONCLUSIONES

A partir de la revisión realizada a las ultimas Reformas Tributarias (Ley 1816 de 2016, Ley 2010 de 2019 y Ley 2155 de 2021), se concluye que basados en éstas, representan una posibilidad de recaudar recursos suficientes para resarcir la situación económica del país. Sin embargo, como lo mencionó Villabona J. (2020), estas generan un alto impacto social y económico al no garantizar una estabilización económica perdurable en el tiempo e incrementa la desigualdad social en el país.

Las modificaciones que se presentan reforma tras reforma implican un tratamiento especial ya sean por las exenciones, exclusiones, tarifas reducidas diferimientos temporales y devoluciones, pero en productos o servicios adquiridos generalmente por la población de clase media y alta impidiendo que las familias más vulnerables logren acceder a estos alivios promoviendo a su vez, mayor inequidad en el país.

Por último, de acuerdo con los índices de pobreza monetaria en Colombia, según cifras dadas por la Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el 2020 se encontraba en el 35,7% frente a una población de aproximadamente 48.258.494, y que es importante debido a que estos indicadores representan el impacto por la pandemia causada por el COVID 19, existe una fragilidad financiera en Colombia como lo menciona Rodríguez (2021) y esto afecta directamente la economía del país generando aumento en deudas al interior de los hogares, una disminución de consumos y un posible aumento en las tasas de desempleo.

REFERENCIAS

Acosta, D. (2013). *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*. Bogotá D,C: Kimpres Ltda.

Banco Mundial. (2016). *Base de datos del Banco Mundial*. 11 de noviembre de 2021. Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO>

Berdejo, E., & Villasmil, M. (2019). Reflexión histórica sobre el IVA en Colombia y sus implicaciones en la jurisprudencia nacional. *JURÍDICAS CUC*, 163-186. doi:<http://dx.doi.org/10.17981/>

CEPAL. (2021). América Latina y el Caribe crecerá 5,9% en 2021, reflejando un arrastre estadístico que se modera a 2,9% en 2022 . Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-crecera-59-2021-reflejando-un-a>

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016) Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. [Ley 1819 de 2016]. DO: 50.101. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016) Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. [Ley 2010 de 2019]. DO: 50.101. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016) Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. [Ley 1819 de 2016]. DO: 50.101. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

DANE. (2020a). *Pobreza monetaria en Colombia*. . Obtenido de www.dane.gov.co

De Cesare, C. M. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. CEPAL.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020) Estatuto Tributario Pwc 2020. PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda. 5ta Edición.

Espitia, J. F. (2017). SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL QUE SE REQUIERE EN COLOMBIA: Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 149 -174. doi:<https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06>

Lewin, A. (2006). Historia de las reformas tributarias en Colombia. En U. Angulo, *Fundamentos de la tributación*.

Rodríguez, J. A. (2021). Situación Económica, Política Fiscal Y Pandemia en Colombia. 23(44), . *Revista de Economía Institucional*,, 23(44), 249–263. doi: <https://doi-org.ezproxy.uniandes.edu.co:8443/10.18601/01245996.v23n44.12>

Sayed, A. y. (2020). Pandemics and income inequality: A historical review. *Covid Economics*. 96-117 .

Villabona, J. (2 de Septiembre de 2020). IVA a la canasta familiar, mayor inequidad. *Periódico UNAL*. Obtenido de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/iva-a-la-canasta-familiar-mayor-inequidad/>